

Título do capítulo	CAPÍTULO 23 – ENFRENTANDO O FRACASSO ESCOLAR NO NÍVEL LOCAL: A ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA DE PROFESSORES E DIRETORES ESCOLARES NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL
Autores(as)	Marina Meira de Oliveira Cynthia Paes de Carvalho
DOI	-

Título do livro	IMPLEMENTANDO DESIGUALDADES: REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Roberto Rocha C. Pires
Volume	-
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2019
Edição	-
ISBN	978-85-7811-353-7
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ENFRENTANDO O FRACASSO ESCOLAR NO NÍVEL LOCAL: A ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA DE PROFESSORES E DIRETORES ESCOLARES NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL

Marina Meira de Oliveira¹
Cynthia Paes de Carvalho²

1 INTRODUÇÃO

A política educacional focalizada neste capítulo busca confrontar o problema histórico dos altos índices de repetência e distorção idade-série existente no sistema educacional brasileiro, intensificado a partir da ampliação do acesso à escola durante a segunda metade do século XX. Ao longo desse processo de democratização, que buscou incluir setores da população que até então não tinham acesso à escolarização formal, foram verificados novos processos de exclusão. Os alunos recém-incluídos no sistema eram os mesmos que passavam a protagonizar as elevadas taxas de repetência e defasagem idade-série.

Diante dessa realidade no cenário nacional, diversos mecanismos de combate ao chamado fracasso escolar foram desenvolvidos. Entre eles estão as políticas de não reprovação, que não preveem a retenção anual de alunos como ocorre em um sistema seriado, substituindo-a pelo trabalho com ciclos de aprendizagem dentro dos quais os alunos dispõem de mais tempo para alcançar as competências estipuladas (Tura e Marcondes, 2011). Outra iniciativa que ganhou destaque no enfrentamento do problema mencionado foram as políticas de correção de fluxo, focalizadas neste capítulo. Frequentemente implementadas sob a forma de programas e projetos de aceleração da aprendizagem, tais iniciativas têm como objetivo recuperar o atraso escolar de alunos que apresentam, no mínimo, dois anos de distorção idade-série, comumente resultante de múltiplas reprovações. Para tanto, esses alunos são matriculados em turmas especiais, nas quais têm acesso a uma metodologia de ensino alternativa, que busca torná-los capazes de reingressar posteriormente em turmas regulares de níveis mais avançados, corrigindo, dessa forma, sua trajetória escolar.

1. Professora efetiva do Colégio Pedro II no Rio de Janeiro; e integrante do Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação (GESQ). *E-mail*: <marina.meiraoliveira@gmail.com>.

2. Professora adjunta II do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); e coordenadora do GESQ. *E-mail*: <cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br>.

Desse modo, para além do propósito de desobstrução do fluxo escolar, a política em questão se baseia em uma busca por maior equidade no tratamento daqueles alunos que se encontram em situação mais vulnerável, e que frequentemente acumulam processos de exclusão também anteriores à entrada na escola.

No entanto, embora a implementação dessas políticas venha ocorrendo de forma permanente e capilarizada em diferentes estados e municípios do país,³ sobretudo a partir da década de 1990, diversos estudos apontam um descompasso entre suas intenções, ações desenvolvidas e seus resultados (Parente e Lück, 2004; Barbosa, 2013; Almeida, 2015). Para além de problemas estruturais que diversos contextos locais parecem enfrentar, como falta de material didático, recursos humanos e formação adequada para a implementação da política, as pesquisas sugerem que as dinâmicas relacionais entre os agentes implementadores e o público-alvo são fatores de significativa importância na implementação dos programas. Por conta de aspectos como esses, muitas vezes o resultado alcançado não traduz uma melhora significativa das taxas de distorção idade-série e, principalmente, da defasagem de aprendizagem dos alunos com atraso escolar.

A partir desses achados, desenvolvemos uma pesquisa (Oliveira, 2017) na qual procuramos compreender a implementação de uma política de correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal da cidade do Rio de Janeiro, com base nas percepções dos agentes implementadores diretos no nível da escola (diretores e professores). Buscamos investigar principalmente os processos de categorização e julgamento que incidem sobre os alunos com atraso escolar, os principais usuários da política e a forma como esses processos avaliativos resultam em ações discricionárias distintas. Para tanto, realizamos entrevistas com 32 indivíduos da comunidade escolar – duas diretoras, treze professores, dois agentes educadores (inspetores), seis alunos inseridos em turmas de correção de fluxo e nove alunos inseridos em turmas regulares. Além disso, analisamos os documentos relativos à política em tela a partir da ampla revisão e reconstrução realizada em Lima (2016) sobre a mesma política e as trajetórias dos alunos atendidos entre 2010 e 2014, de forma a cotejar o discurso oficial da política com sua (re)interpretação e atualização no nível da escola, com base no relato dos agentes entrevistados.

Nas seções que se seguem a esta introdução, buscamos apresentar os principais achados deste trabalho. Para isso, nas seções 2 e 3 registramos uma breve elucidação dos aportes teóricos que embasaram o nosso olhar para o objeto, advindos principalmente da sociologia da educação e dos estudos de implementação

3. Outras experiências locais de implementação da política podem ser encontradas em Barbosa (2013), que estuda o caso da cidade de São João del-Rei, em Minas Gerais; Hanum (2010), que focaliza a experiência de Rio Verde, em Goiás; Gris (2015), que analisa o programa implementado pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina; e Almeida (2015), que foca o destino dos alunos inseridos nas classes de aceleração na rede estadual de educação do estado do Rio de Janeiro.

dentro da ciência política. Em seguida, na seção 4, explicamos com mais detalhes o contexto que envolveu a implementação da política de correção de fluxo aqui estudada, e apresentamos o caso analisado na nossa pesquisa. Nas seções 5 e 6, exploramos as percepções predominantes dos agentes escolares a respeito da política e de seu público-alvo, analisando, ainda, de que maneira essas percepções parecem ter dado origem a diferentes ações discricionárias ao longo da implementação. Por fim, tecemos algumas considerações finais sobre nossos achados. Nesse sentido, chamamos especial atenção para o potencial de reprodução de desigualdades que pode estar presente em determinadas políticas e nas suas formas de implementação, ainda que essas tenham sido inicialmente formuladas com o propósito de reduzi-las.

2 A COMPREENSÃO BOURDIEUSIANA DO FRACASSO ESCOLAR E AS POLÍTICAS DE CORREÇÃO DE FLUXO

O “fracasso escolar” está comumente associado à vivência de múltiplas repetências por parte de alunos que não alcançaram o desempenho desejado ao final de um ano escolar e à conseqüente distorção idade-série que passam a apresentar. Para que se possa melhor compreender a dimensão que esse fenômeno ocupa no cenário nacional e as medidas que foram desenvolvidas para solucioná-lo, recorreremos a algumas contribuições do sociólogo Pierre Bourdieu. Embora desenvolvidas em outro contexto histórico e geográfico, muitas das suas reflexões sobre a expansão moderna dos sistemas educacionais, da forma como eram estruturados, dialogam com a realidade brasileira.

Em seu texto *A escola conservadora*, publicado inicialmente em 1966, Bourdieu (2015) faz referência à situação de crise (percebida como “queda de nível”) pela qual um sistema educacional pode passar quando é expandido a um público diferente daquele já “herdeiro” da cultura valorizada em seu interior.

De fato, o sistema de ensino pode acolher um número de educandos cada vez maior – como já ocorreu na primeira metade do século XX – sem ter que se transformar profundamente, desde que os recém-chegados sejam também portadores das aptidões socialmente adquiridas que a escola exige tradicionalmente. Ao contrário, ele está condenado a uma crise, percebida por exemplo como “queda de nível”, quando recebe um número cada vez maior de educandos que não dominam mais, no mesmo grau que seus predecessores, a herança cultural de sua classe social (...) ou que, procedendo de classes sociais culturalmente desfavorecidas, são desprovidos de qualquer herança cultural (Bourdieu, 2015, p. 64).

É possível dizer que uma situação semelhante ocorreu no caso do Brasil, onde a ampliação de oferta educacional foi, inclusive, bastante tardia em relação à expansão europeia, tendo sido intensificada na segunda metade do século XX. As camadas populares recém-ingressas na escola não compartilhavam o mesmo repertório cultural daqueles que a frequentavam anteriormente, e que era precisamente o saber

valorizado e exigido na instituição. Em outras palavras, na perspectiva bourdieusiana, a seleção de um determinado arbitrário cultural caro às elites e sua sanção escolar como o suposto conhecimento “universal” a ser ensinado privilegiava aqueles que compartilhavam (por herança familiar) desses mesmos saberes. Isso ocorreria, em grande parte, por meio do julgamento professoral. Muitas vezes de modo inconsciente, os mestres avaliariam o aluno com base na posse de uma cultura considerada “elevada” e no tipo de relação que ele nutria com essa cultura – quanto mais “natural” parecesse ser, melhor.

O julgamento dos mestres incidiria, ainda, sobre um determinado *ethos* (conjunto de atitudes e posturas) esperado em relação à escola. Nesse sentido, as crianças da classe média, embora não tivessem a mesma naturalidade na relação com o saber erudito como acontecia com os filhos das elites, ao menos herdariam um *ethos* positivo quanto à escola. Isso, por sua vez, estimularia seu empenho na atividade escolar com vistas à ascensão social, o que seria julgado positivamente pelos agentes escolares.

Já as crianças das classes populares não disporiam do capital cultural trazido pelos filhos das elites, tampouco da “boa vontade cultural” dos filhos das classes médias. Para Bourdieu (2015), os filhos das camadas populares não herdariam o mesmo *ethos* daqueles advindos das classes de transição por conta de uma consciência, ainda que implícita, de suas baixas chances de êxito e ascensão social pela escola. Desse modo, muito do que se atribuía a essas crianças (ou a seus pais) como “falta de empenho escolar” representaria a internalização das chances objetivas de futuro que acreditavam ter. Esses alunos, por sua vez, acabariam por refugiar-se “numa espécie de atitude negativa, que desconcerta os educadores e se exprime em formas de desordem até então desconhecidas” (Bourdieu, 2015, p. 65). Essas seriam as crianças que protagonizariam o chamado “fracasso escolar”, comumente caracterizadas enquanto “rebeldes” e/ou “indisciplinadas”.

No caso brasileiro, em que “boa parte do professorado também vem de famílias de pouca ou nenhuma inserção em ambientes letrados” (Costa e Silva, 2003, p. 117), é importante relativizar o peso que a relação “natural” e aristocrática com a cultura erudita teria no julgamento docente. Entretanto, a importância dada a um *ethos* de ascensão social pela escola parece muito significativa, principalmente por caracterizar a trajetória de grande parte desses professores. Como já apontava Pereira (1967, p. 111-112), a existência de um estereótipo negativo de classe por parte do pessoal docente-administrativo em relação aos alunos e suas famílias se daria principalmente com base em julgamentos de suas “deficiências no terreno das responsabilidades morais”, de forma que “o próprio estado financeiro desfavorável das famílias é imputado por muitos professores à ‘falta de vontade de trabalhar’ (...) e de melhorar a vida”.

Para Bourdieu (2015, p. 59), o fracasso escolar também seria construído socialmente no interior da escola, pela forma como nela operava o julgamento docente e pela ausência de uma pedagogia “racional e universal”, que iria de encontro a uma igualdade formal, buscando ensinar a todos os alunos, não somente àqueles que já tinham familiaridade com a cultura escolar. Tal perspectiva tem sido, de certo modo, reiterada por diversos pesquisadores em relação ao caso brasileiro, que tem a reprovação em massa dos estudantes como um fenômeno histórico. Ribeiro (1991), ao investigar as origens dessa “pedagogia da repetência”, aponta como uma de suas principais causas a ausência de uma função educadora autêntica e autossuficiente por parte da escola. Tendo atuado mais como uma preceptora da educação orientada pela família, ainda nos moldes de um ensino restrito às elites, faltaria um comprometimento organizacional com a aprendizagem de todos os estudantes, independentemente de sua situação.

Cabe lembrar ainda que há considerável consenso na literatura educacional brasileira de que a distorção idade-série é um dos desafios mais importantes das últimas décadas. Diversas pesquisas têm mostrado que o atraso escolar, associado à multirrepetência, afeta o autoconceito, o relacionamento, a trajetória escolar, a mobilidade social e a expectativa de renda futura dos alunos. Dessa forma, o fracasso escolar tem contribuído significativamente para perpetuar nossa histórica desigualdade social (Ribeiro, 1991; Soares, 2007; Oliveira e Soares, 2012; Ribeiro, 2011).

As políticas de correção de fluxo já antecipadas na introdução deste capítulo surgem justamente como maneira de enfrentar o problema das múltiplas repetências e consequente distorção idade-série vivenciada por parte considerável dos alunos brasileiros com atraso escolar.⁴ Ao propor a organização de turmas especiais, nas quais um trabalho diferenciado seria desenvolvido com esses alunos, a política tem como pressuposto evitar a equidade formal criticada por Bourdieu (2015) como sendo “injusta de fato”.

Tais políticas, intensificadas sobretudo a partir da década de 1990 no contexto de Reforma do Estado, de fato contribuíram significativamente para a redução das taxas de distorção idade-série em nível nacional. No entanto, no que diz respeito ao seu compromisso pedagógico (a recuperação da aprendizagem desses alunos), as conclusões apontadas pelos estudos são mais complexas. Ao longo de sua implementação, é comum verificar uma “banalização curricular” (Barbosa, 2013) e uma “inclusão subalterna” (Almeida, 2015) desses estudantes, em que se prioriza um foco socializador/disciplinador em detrimento do processo de ensino-aprendizagem.

4. Segundo dados do censo escolar de 2015, as taxas de distorção idade-série alcançaram 13,4% dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental, 28,3% daqueles dos anos finais do ensino fundamental e 29,9% dos estudantes do ensino médio nas redes públicas.

Muitos são os fatores que aparecem como entraves para uma implementação bem-sucedida desses programas e projetos em que se desdobram as políticas de correção de fluxo. Entre eles estão: recursos materiais e pedagógicos insuficientes; falta de apoio e monitoramento; e problemas atribuídos aos alunos, como absenteísmo, evasão, agressividade e violência (Parente e Lück, 2004). Para além desses elementos, no entanto, a resistência dos agentes escolares em relação às turmas organizadas pelos projetos, principalmente por conta da indisciplina e desmotivação dos alunos nelas inseridos, tem chamado a atenção dos pesquisadores.

É com base nesse papel relevante que os agentes escolares parecem ter durante a implementação da política que os elegemos como foco de análise. Na próxima seção, buscamos trazer algumas contribuições da ciência política que explicam de que forma os agentes da ponta de um serviço público, a exemplo do educacional, tornam-se importantes mediadores no processo de implementação. Nesse sentido, pretendemos aproximar a compreensão sociológica da coconstrução do fracasso escolar e do papel que o julgamento docente – na perspectiva proposta por Bourdieu de que a avaliação dos professores ultrapassa a simples verificação do aprendizado, “constituindo, na prática, um verdadeiro julgamento social, baseado na maior ou menor discrepância do aluno em relação às atitudes e comportamentos valorizados pelas classes dominantes” (Nogueira e Nogueira, 2002, p. 19) – pode exercer nesse processo, com a compreensão dos agentes da linha frente enquanto construtores de merecimento e “fazedores de política”.

3 AGENTES ESCOLARES COMO IMPLEMENTADORES LOCAIS DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Como pontuam Lima e D’Ascenzi (2013), entre outros autores, são duas as abordagens hegemônicas que vêm se apresentando como modelos básicos na literatura de implementação de políticas públicas: *top-down* e *bottom-up*.

A primeira pressupõe uma separação entre a esfera da decisão e da operacionalização. Desse modo, o foco recai sobre a formulação da política pública, já que a implementação é compreendida como uma sequência administrativa de procedimentos hierarquicamente executados, em que não haveria espaço para decisão e atuação. Já na perspectiva *bottom-up*, compreende-se o processo de criação de políticas públicas como algo contínuo, envolvendo formulação, implementação e reformulação. Assim, a implementação passa a ganhar uma dimensão criativa, ultrapassando a definição restrita de uma mera operacionalização técnica, e os agentes implementadores passam a ganhar destaque enquanto “variável explicativa” do processo.

Dentro dessa perspectiva, esses agentes foram objeto de um amplo estudo realizado por Lipsky (1980), que os chamou de burocratas de nível de rua – agentes da linha de frente do serviço público que interagem diretamente

com os cidadãos-usuários e que, dispondo de significativa discricionariade no decorrer de suas atividades, tornam-se “fazedores de políticas”. O conceito de discricionariade, para o autor, é entendido como uma liberdade relativa que esses burocratas têm para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções a serem distribuídos aos cidadãos. Entre esses agentes, estariam professores, policiais, assistentes sociais e outros.

A partir desse estudo seminal, diversos autores elaboraram suas contribuições a respeito das práticas desses agentes e do que motivaria seu exercício discricionário. Lipsky (1980) enfatizava, por exemplo, a centralidade da discricionariade como uma forma de adaptação e autopreservação do burocrata em meio às contingências do contexto de implementação. Autores como Maynard-Moody e Musheno (2003), por sua vez, destacavam outros aspectos desse mesmo elemento, como os valores morais e culturais que servem de base para as percepções desses burocratas sobre os cidadãos-usuários atendidos – o que motivaria atuações discricionárias diferenciadas.

Para esses autores, mais do que atuar como “agentes do Estado” (que aceitam desvios em relação à lei apenas excepcionalmente, como adaptação de normas de forma consistente com a política), ou agentes que buscam o próprio interesse ao tornar seu trabalho mais fácil e/ou seguro, os burocratas agiriam enquanto “agentes do cidadão”. Como tais, sua atuação estaria centrada no cidadão-usuário, e o exercício da discricionariade não seria algo excepcional, mas, sim, característico do trabalho na linha de frente, originando-se de uma tensão entre as demandas normativas e sua percepção quanto ao que é certo fazer. As decisões discricionárias teriam como base a identidade percebida/construída do usuário, sendo os juízos e valores implicados nesse processo mais morais do que legais. A partir de então, o agente poderia proceder de diversas formas, inclusive tornando seu trabalho mais difícil para atender a um usuário “merecedor”. Do mesmo modo, ao lidar com um cidadão “menos merecedor”, poderia limitar ao máximo o serviço prestado.

Em nossa pesquisa, optamos por adotar as contribuições desses estudos ao buscar compreender a implementação de uma política de correção de fluxo em uma escola municipal do Rio de Janeiro. Dessa forma, procuramos incorporar dois focos de atenção que mereceriam mais ênfase na literatura, de acordo com Lotta (2014): o olhar sobre a cadeia dos agentes envolvidos nesse processo e o olhar sobre seus valores, que impactam a construção de suas práticas e o exercício da discricionariade. Desse modo, focalizamos nossa análise nas percepções desses agentes sobre a política em si, seu público-alvo e o contexto de implementação direto (a escola em que trabalhavam). Além disso, investigamos as ações discricionárias ancoradas nessas percepções (e reconstruídas em seus relatos) que caracterizaram a implementação da política no nível da escola. Nesse ponto, buscamos identificar a existência de lógicas e cursos de ação diferentes para alunos/cidadãos-usuários considerados mais ou menos “merecedores”.

Considerando a especificidade da política e da agência implementadora em questão – uma política educacional de combate ao fracasso escolar, implementada no nível da escola por professores e diretores – e a importância de valores para a ação discricionária, buscamos articular a essa discussão a perspectiva sociológica mencionada anteriormente. Particularmente, procuramos verificar de que modo a valorização de um determinado *ethos* traduzido em esforço e compromisso com as atividades escolares embasa os principais processos de julgamento e decisão durante a implementação da política. As próximas seções se dedicam a esse propósito.

4 CORREÇÃO DE FLUXO NA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO E O CASO ESTUDADO

A política de correção de fluxo de que tratamos neste capítulo começou a ser implementada na rede pública municipal do Rio de Janeiro em 2009.⁵ Sob a alegação de que era necessário gerar indicadores para a formulação de uma nova política que enfrentasse o problema do analfabetismo funcional, a nova gestão recorreu a uma avaliação diagnóstica dos alunos do terceiro ao sexto ano do ensino fundamental. Tal avaliação foi produzida pelo Instituto Ayrton Senna (IAS), uma das organizações sociais com as quais a Secretaria Municipal de Educação estabeleceu parcerias público-privadas ao longo dos dois mandatos do então prefeito, estendidas para a implementação de políticas e projetos destinados a solucionar problemas educacionais como o focalizado neste trabalho (Santos, 2014; Lima, 2016).

O problema da distorção idade-série passou a integrar a agenda política educacional da nova gestão a partir dos resultados da avaliação diagnóstica. Além de apontarem o elevado número de analfabetos funcionais, os resultados evidenciavam altas taxas de defasagem idade-série dos estudantes da rede municipal – segundo dados oficiais do censo escolar de 2009, o atraso escolar atingia quase 40% dos alunos do sexto ano da rede municipal do Rio de Janeiro. Para responder ao problema, desenhou-se o Programa Reforço Escolar, que previa duas frentes de atuação: a prevenção de novas repetências e atrasos por meio de aulas de reforço aos alunos considerados mais necessitados e a recuperação do atraso daqueles que já haviam vivenciado o fracasso escolar. Os projetos de correção de fluxo aqui focalizados estão inseridos nesta segunda frente, e tinham como propósito a alfabetização e aceleração da aprendizagem de alunos defasados. Como pontuado por Lima (2016), essas turmas tornaram-se cada vez mais abundantes na rede ao longo da implementação da política (2009-2015), sendo comumente denominadas “turmas de projeto” dentro das escolas.

5. Cabe destacar que no governo anterior fora implementada uma política de ciclos de aprendizagem, popularmente chamada de “aprovação automática”, por não prever a retenção anual de alunos ao final de uma série (Tura e Marcondes, 2011), fortemente criticada durante o período eleitoral que antecedeu a gestão que recém-assumia o cargo em 2009. A descrição e a discussão destes antecedentes, entretanto, fogem ao escopo deste capítulo.

É importante destacar que a maior parte das escolas da rede municipal onde foram implementados projetos de correção de fluxo era de grande e enorme porte,⁶ com mais de novecentas matrículas, e que comumente atendiam aos dois segmentos do ensino fundamental – fatores que tornam a gestão mais complexa, como pontua Oliveira (2015). Segundo Lima (2016), a seleção dessas escolas foi influenciada principalmente por “motivos operacionais”, como o maior número de alunos com distorção idade-série e a disponibilidade de salas para a organização das turmas, e não propriamente com base na existência de condições para uma melhor implementação dos projetos.

A escola selecionada para nossa pesquisa se aproximava desse perfil típico de escolas onde foram desenvolvidos os projetos de correção de fluxo no Rio de Janeiro. Com mais de 1 mil alunos e atendendo ao primeiro e segundo segmentos do ensino fundamental, para além da educação infantil, Sigma⁷ é uma escola de enorme porte. Esses fatores, aliados à falta de um corpo docente-administrativo em quantitativo suficiente para a realização de um trabalho satisfatório, segundo a percepção dos agentes entrevistados (equipe de direção e professores), contribuíam para a conformação de um cenário de escassez de recursos e intensa sobrecarga de trabalho. Para os entrevistados, tal situação teria sido agravada pela chegada, nos anos anteriores, de um novo público à escola, cujas famílias não tinham um histórico de escolarização, e que pareciam mais resistentes às atividades escolares, sendo, então, consideradas responsáveis pela piora dos resultados. A percepção de que a escola passava, portanto, por uma “queda de nível” por conta da mudança de perfil dos seus alunos e suas famílias encontra eco nas observações de Bourdieu mencionadas anteriormente.

Diante da realidade retratada nas falas dos agentes entrevistados, percebia-se um esvaziamento da finalidade propriamente pedagógica da escola, que passava a ser o “local de alimentação, o local de tomar conta”, ou até mesmo um “depósito de crianças”. É importante observar, no entanto, que esse enfraquecimento da característica de espaço de ensino-aprendizagem da escola, inicialmente constatado como uma consequência da mudança de público-alvo e das condições enfrentadas, acabava sendo reafirmado no discurso de alguns agentes, ganhando uma dimensão normativa. Nesse sentido, a garantia da obediência dos alunos a regras e de sua inserção no mercado de trabalho (ainda que em posições subalternas) parecia ser uma missão mais factível, ou até mesmo algo a ser priorizado em relação à aprendizagem escolar. Na percepção da diretora entrevistada, “a missão de qualquer escola é preparar para a vida. (...) Ele [o aluno] não sabe obedecer a uma ordem, ele não sabe seguir regras,

6. De modo a retratar a complexidade da gestão das diferentes escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro, Lima (2016, p.103) propôs uma categorização das unidades de acordo com seu porte conforme a quantidade de matrículas, distinguindo quatro tipos de estabelecimento: escolas de pequeno porte (até 300 matrículas), de médio porte (entre 301 e 700 matrículas), de grande porte (entre 701 e 900 matrículas) e de enorme porte (mais que 900 matrículas).

7. Nome fictício dado à escola, que será usado daqui em diante. Todos os nomes próprios que aparecem a partir de então são fictícios, a fim de preservar a identidade dos sujeitos entrevistados.

então isso é preparar para a vida. A parte curricular também anda junto, mas não é a única parte importante”. Caso contrário, “as crianças não vão estar prontas para a sociedade, para o trabalho, para obedecer a uma ordem de um patrão”. Falas como essas sugerem que uma formação moral em direção a um comportamento dócil e disciplinado figurava entre as principais funções da escola quando se tratava do atendimento a esses jovens que passaram a frequentá-la, sendo possivelmente até mais importante do que o desenvolvimento cognitivo propriamente dito.

Em suma, uma primeira análise das percepções dos agentes sobre o contexto de implementação da política apontava para uma escola inflada e carente de recursos, com dificuldade de efetivar sua função pedagógica. Nesse cenário, a implementação dos projetos de correção de fluxo representava uma demanda adicional de trabalho. Em contextos como esse, conforme pontuam Costa e Castanheira (2015), a dimensão ética e valorativa presente em processos de gestão, liderança e decisão torna-se ainda mais significativa. Isso ocorre porque, ao distribuir e alocar os poucos recursos existentes, os agentes implementadores empreendem avaliações morais sobre o merecimento de cada usuário. Ao classificar e julgar quem merece o quê, esses agentes operam com suas percepções sobre os próprios cidadãos – no caso, os alunos com atraso escolar, que configuram o alvo da política em tela. Diante disso, passamos à próxima seção, na qual investigaremos mais a fundo as percepções predominantes sobre a política e seus principais usuários.

5 AS BASES DA ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE PERCEPÇÕES, VALORES E JULGAMENTOS

Como mencionado, para que se pudesse compreender o exercício da discricionariedade dos agentes escolares ao longo da implementação da política, uma incursão inicial sobre suas percepções se fez necessária. Após o breve resumo das percepções sobre a escola apresentado na seção anterior, passamos à análise das percepções dos agentes a respeito da política e dos alunos.

Ao verificar os relatos da equipe gestora a respeito do público-alvo da política, foi possível observar uma percepção predominantemente negativa dos chamados “alunos de projeto”.

O aluno do projeto... você tem... Não é como se você fosse dividir a pessoa. Mas o aluno do projeto, você tem aluno que tem problema emocional, você tem aluno que tem problema cognitivo, e você tem o aluno que é, vamos botar assim, vamos classificar, de uma maneira errada, “preguiçoso”. Você tem nessa turma três tipos de pessoas. Então, para aquele que tem dificuldade de aprender, você consegue fazer alguma coisa. Mas, assim, aquele que é preguiçoso, consegue, mas... está ali. Mas aquele que tem um problema no comportamento... é difícil. Aí esse pega. E esse, eu vejo, pode ser que eu esteja enganada, (...) numa turma de 20 de projeto, eu digo para você que... mais de 50% têm problema de comportamento.

A fala da diretora adjunta, que encontra eco na percepção de diversos professores, permite-nos traçar três perfis identitários comumente atribuídos aos chamados “alunos de projeto”. Esses perfis pressuporiam a existência de três problemas distintos, localizados nos próprios alunos: um problema cognitivo (dificuldade de aprendizagem), um problema emocional (indisciplina, mau comportamento) e um problema moral (preguiça). Entre eles, o problema comportamental é ressaltado como o mais frequente, bem como aquele que oferece menor chance de superação, visto que a atuação dos agentes estaria bastante limitada. De fato, a fala sugere que, à exceção possível dos alunos que teriam apenas uma dificuldade de aprendizagem, não haveria muito a ser feito para “salvar” os alunos “menos merecedores”, concentrados nas turmas de projeto.

Em relação aos projetos em si, novamente prevaleciam percepções não muito positivas por parte da maioria dos agentes implementadores entrevistados. Para grande parte dos professores, a política em questão, sobretudo por conta da forma como tinha sido instalada, funcionava como uma espécie de “maquiagem” de índices e resultados educacionais. Uma vez que os alunos inseridos nas turmas de projeto não participavam das avaliações externas, seria possível “limpar” as turmas regulares desses alunos, melhorando o desempenho geral das escolas.

Além disso, tanto professores quanto gestores – e até mesmo alguns alunos entrevistados – teciam críticas contundentes a dois fatores estruturantes da política na rede. Eram eles: a utilização de um material didático padronizado considerado obsoleto, principalmente aquele destinado aos anos finais do ensino fundamental (a metodologia Telessala, da Fundação Roberto Marinho), e a polivalência do professor nesta mesma etapa de ensino (um professor especialista atuava como generalista, ensinando todas as disciplinas). Ao fazer referência à resistência de diversos colegas em assumir turmas de projeto, uma professora comenta:

a maioria detesta, acha isso insuportável. Porque, realmente, vamos combinar, dar aula de um monte de coisa em que você não é formado não é um troço fácil. Se você parar para pensar, é um absurdo. O que que te dá suporte? A teleaula, (...) que tem dois problemas: primeiro, ela está *totalmente* defasada. Segundo, ela não é voltada para *este* público, que são adolescentes em ensino fundamental. Ela é voltada para quem está no ensino fundamental no mercado de trabalho, que são jovens e adultos. (...) Então, não faz sentido (professora de turma de projeto).

Ao analisar a atuação de diferentes burocratas de nível de rua, Maynard-Moody e Musheno (2003, p. 24) fazem referência a “improvisações exequíveis” que esses agentes podem criar, a partir de seu juízo pragmático, como maneira de enfrentar regras ou procedimentos formais considerados irrealistas ou insustentáveis. No caso da escola analisada, uma dinâmica semelhante parecia estar em curso como forma de contornar o formato de polivalência do professor e o uso do material padronizado. A percepção de que algumas orientações da política eram impraticáveis, “absurdas”

ou até mesmo “sem sentido” dava origem a diversas improvisações por parte de professores de projeto, como as mencionadas a seguir.

Eu tenho aqui um professor de matemática de quarenta horas, então ele fica na escola muitas horas, ele tem muitas horas sem sala de aula – ele tem que dar apoio, reforço escolar... Então, quando a professora [de projeto] tem dificuldade, que uma das piores coisas é a matemática, ele vai lá, ajuda, dá aula, ajuda a professora a desenvolver a aula. Aí assim, em português, a professora vai lá, dá uma ajuda. Todo mundo tem que ajudar um pouquinho, senão complica (diretora-geral).

Você tinha que fazer aquela metodologia e seguir aquilo à risca. Então, até depois eu dei uma relaxada, eu vi que não ia dar certo, porque senão eles não iam aprender conteúdo nenhum. (...) Aí o que que a gente começou a fazer a partir das reuniões que a gente tinha: os professores levavam propostas diferenciadas. “Olha, eu trabalhei isso”, então a gente: “Ah, então tá, passa que a gente vai fazer essa abordagem diferente”, para fugir um pouco disso daqui (professora de turma de projeto).

As falas da diretora e da professora, que se repetem em relatos de outros agentes entrevistados, exemplificam formas de atuação discricionária por parte dos agentes implementadores diretos da política. A despeito do controle externo – que previa a supervisão do trabalho docente, o monitoramento de práticas e a avaliação dos alunos –, os agentes utilizavam-se de margens de liberdade percebidas para enfrentar limitações encontradas nas regras e diretrizes formais. Para tanto, recorriam ao seu saber pragmático da linha de frente, fruto de sua experiência cotidiana, a fim de concretizar o que consideravam uma política mais significativa para o público-alvo. Dessa forma, contribuíam para a reconstrução da política no contexto local.

Além da exposição de algumas estratégias e arranjos desenvolvidos pelos agentes escolares ao longo da implementação da política, esta seção buscou apresentar brevemente as percepções do corpo docente-administrativo da escola a respeito da política e de seu público-alvo. Nesse sentido, destaca-se uma percepção predominantemente negativa do trabalho com os projetos de correção de fluxo, sobretudo pela forma como foram implementados e pelos “tipos” de aluno que atendem. Somadas à visão também bastante difundida de uma escola sobrecarregada e com recursos escassos, tais percepções e juízos de valor podem impactar os cursos de ação tomados pelos agentes no processo de implementação/reconstrução da política no contexto local, como discutiremos na próxima seção.

6 A DISCRICIONARIEDADE NA IMPLEMENTAÇÃO: ATENDENDO OS “MERECEDORES” E “NÃO MERECEDORES”

Para Maynard-Moody e Musheno (2003), os agentes da linha de frente – ainda que de forma inconsciente (ou subconsciente) – avaliariam os cidadãos-usuários de modo a atribuir-lhes títulos simbólicos de mais ou menos “merecedores”. Entre os diferentes parâmetros que são levados em conta nesse processo, estão as chamadas necessidades

genuínas, isto é, o quão necessário o serviço seria para o usuário. Considerando o contexto em questão, as necessidades genuínas poderiam ser identificadas, por exemplo, naqueles alunos que apresentam um elevado grau de atraso escolar e/ou dificuldade de aprendizagem. Contudo, é importante observar que esse critério pode não ser suficiente para tornar o aluno “merecedor” de uma atenção ou tratamento diferenciado, visto que ele poderia vir a ser considerado “não merecedor” a depender da causa do seu problema. Dessa forma, caso a sua defasagem idade-série não tivesse sido oriunda, por exemplo, de um ingresso tardio no sistema de ensino, mas, sim, de múltiplas repetências, esse aluno poderia ser tido como “menos merecedor”. Ao passo que a entrada tardia na escola costuma ser um indicador de falta de oportunidades, o fracasso escolar traduzido em repetência é comumente atribuído à “falta de vontade de estudar” do aluno. No entanto, uma vez que esse aluno se mostrasse motivado a mudar sua situação, cooperando com o trabalho dos agentes para tanto, poderia vir a ser “reavaliado” por parte desses últimos.

Para além desses critérios, segundo Maynard-Moody e Musheno (2003, p. 104), há uma terceira dimensão no processo de construção do valor moral do cidadão-usuário que diz respeito ao seu “bom caráter”. Nesse sentido, seria fundamental que o usuário em questão não estivesse tentando manipular, fraudar ou enganar o sistema de modo a conseguir algum tipo de vantagem indevida. Esse tipo de comportamento acarretaria a sua identificação como “manipulador”, “trapaceiro” ou “criador de caso” por parte dos agentes da linha de frente, que não se esforçariam sobremaneira para atender a suas demandas. Seguindo a linha argumentativa dos autores, pode-se dizer que os alunos que se encaixassem no perfil de usuários “espertos” e “manipuladores”, que quisessem tirar benefício próprio do sistema, não seriam merecedores de acessar determinados serviços. Um exemplo ilustrativo dessa situação estaria naqueles alunos que tinham intenção explícita de serem incluídos nas turmas de projeto, a fim de acelerar a terminalidade de seus estudos, desfrutando da não reprovação e da redução de séries escolares a cursar.

Por último, a capacidade de resposta aos esforços realizados pelos agentes também configuraria um importante quesito no processo de julgamento na linha de frente, que poderia relativizar o impacto dos demais critérios. Como pontuam Maynard-Moody e Musheno (2003, p. 105), grande parte dos trabalhadores de nível de rua assume a postura daquele que “sabe avaliar melhor” as necessidades e as chances realistas de sucesso dos diferentes cidadãos-usuários. Desse modo, caso acreditem que as chances de retorno de um usuário são baixas em relação aos esforços a serem empregados, os agentes implementadores podem chegar à conclusão de que seu caso não merece uma dedicação extra. Esse tipo de racionalidade pode ser comparado à fala de alguns agentes escolares sobre alunos que aparentemente não teriam mais “jeito” ou pelos quais “não se pode fazer mais nada”, como o caso

daqueles que chegam a uma idade avançada e estão prestes a terminar o ensino fundamental sem terem sido devidamente alfabetizados.

Segundo os autores, esses processos de categorização e julgamento dos usuários poderiam dar origem a três tipos principais de resposta a ser-lhes oferecida: *i*) um serviço extraordinário aos considerados “merecedores”; *ii*) um serviço inferior às possibilidades pragmáticas dos agentes aos “não merecedores”; e *iii*) um pragmatismo rotineiro que buscasse “salvar aqueles que podem ser salvos”. A seguir, buscamos explorar brevemente algumas das ações discricionárias reconstruídas pelos agentes implementadores da política em tela em seus relatos, que ilustram esses diferentes tipos de resposta.

6.1 Mais do que pragmáticos: o máximo possível para os “merecedores”

Para elucidar os casos em que os agentes empreendem esforços extras para atender à demanda de usuários que consideram dignos para tanto, por vezes acomodando ou reinterpretando diretrizes formais, focalizamos aqui os critérios de elegibilidade da política relativos à enturmação dos alunos nas turmas de correção de fluxo. Segundo as diretrizes oficiais da política, tais alunos precisariam apresentar, no mínimo, dois anos de defasagem idade-série.

A professora Célia, que, ao contrário da maioria dos entrevistados, como já discutido na seção anterior, apresentava uma percepção positiva da política e gostava do trabalho com turmas de projetos, narra a história de uma aluna que havia retornado à turma regular no sexto ano, após ter passado por projetos e corrigido sua distorção idade-série, “pulando” o quinto ano. Segundo a professora, essa aluna passou a enfrentar novas dificuldades após sua reinserção em turma regular e estaria vulnerável a novas repetências. Diante dessa situação, a professora conta que procurou a administradora dos projetos no escalão superior⁸ e pediu que a aluna fosse reincluída nas turmas especiais para ter acesso a um trabalho diferenciado.

Apesar de inicialmente ter havido sucesso ao “advogar” pela estudante, com sua reinserção na turma de projeto, ela teria sido novamente encaminhada para uma turma regular após uma fiscalização na escola, que verificou que ela não tinha o perfil etário recomendado pela política. Mesmo diante do fracasso de sua tentativa inicial de extensão informal dos critérios de elegibilidade da política para a aluna “merecedora”, a professora procedeu com seus esforços. Ao longo de todo ano letivo, ao fim de suas aulas regulares, a professora esperava a aluna em sua sala e oferecia a ela um reforço escolar individualizado das diversas disciplinas que cursava. Ao descrever a aluna

8. Na Coordenadoria Regional de Educação (CRE). A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, que administra uma rede de mais de 1 mil escolas, organiza-se em coordenadorias regionais (onze ao todo), que funcionam como subsecretarias em relação às cerca de cem escolas de determinada área geográfica da cidade. Regularmente, estes órgãos exercem também um papel de monitoramento da implementação de políticas municipais junto às escolas da região sob sua responsabilidade.

em questão, é possível observar que outros fatores, para além de sua necessidade, pareciam ter contado para a avaliação final da agente.

Era, assim, uma pessoa, uma aluna maravilhosa. Mas faltava tudo. O pai dela era aqui do [nome de um supermercado próximo à escola], então vira e mexe ele estava aqui – “Como é que tá?”. E aí ela voltou e eu falei: “Que absurdo essa menina voltar para a sala de aula comum!”. Porque é toda uma regressão, né? Aí ela voltou, mas aí o que eu fiz? O acompanhamento dela até o final do ano (professora Célia).

Ao pontuar que “faltava tudo”, a necessidade da aluna é identificada não apenas no seu desempenho escolar, mas também no que diz respeito às condições materiais. A percepção da agente sobre a aluna como “merecedora” parece baseada numa suposta externalidade da causa de seu problema, que em certa medida a desresponsabiliza pela sua dificuldade escolar, concebida mais como uma falha do sistema, que a teria “jogado” para uma sala de aula comum do sexto ano sem que ela tivesse tido a possibilidade de cursar o quinto – um “absurdo”. A imagem da aluna como “merecedora” se completa com a descrição de sua família como presente e interessada em seu desempenho escolar, consolidando um *ethos* de esforço e “boa vontade cultural” (Nogueira e Nogueira, 2002), que marcam um compromisso de valorização do capital escolar e de ascensão social pelo estudo, confirmado pela motivação demonstrada pela aluna para cooperar com o esforço da professora, ficando mais tempo na escola para receber o apoio, fora do horário regular: “uma pessoa, uma aluna maravilhosa”. A soma desses fatores possivelmente influenciou a percepção positiva da professora em relação ao potencial de retorno de seus esforços, como sua fala posterior confirmou: “E hoje já foi, tá aí fazendo o segundo grau”.

É importante observar, no entanto, que a percepção que o agente tem da política pode alterar significativamente o curso de ação que resolve seguir, mesmo quando se trata de oferecer um serviço extraordinário ao aluno considerado “merecedor”. Um dos relatos da diretora-geral da escola Sigma ilustra esta possibilidade, quando discorre sobre como funcionava a enturmação de alunos nos projetos. Embora inicialmente enfatize que é a regra (dois anos de defasagem) que define a matrícula nas turmas de projeto, ela acrescenta o trecho a seguir.

Incluindo com isso também o aproveitamento da criança. (...) Teve um aqui que já era mais velho, mas ele só começou a estudar muito tarde. Então, ele não tinha perfil de projeto, só estava com mais idade porque aconteceu alguma coisa lá no início, aí a gente pode tirar do projeto. Não vale a pena, o garoto estava bem, só que ele começou a estudar dois anos mais tarde. Mas, sem conhecer ninguém, a regra é dois anos de defasagem (diretora-geral).

Nesse relato, mesmo reconhecendo os critérios formais de encaminhamento dos alunos para as turmas de correção de fluxo, a agente implementadora parece valorizar a dimensão pedagógica da política, associando sua reinterpretção a uma relação direta de conhecimento das características do aluno.

Como mencionado na seção anterior, a diretora-geral, assim como muitos professores da escola, critica a metodologia de ensino do projeto, bem como a polivalência do professor no trabalho com os projetos do segundo segmento do ensino fundamental. Para ela, esse sistema passava a mensagem de que a formação docente não era importante, porque “se o professor não tem preparo e pode dar a atividade da sua matéria, então (...) o aluno não precisa vir para a escola, se ler a apostila resolve”. Apesar das críticas, no entanto, a diretora não via de forma negativa a fragilidade curricular nos projetos, uma vez que seus alunos “não precisam conhecer a fundo nenhuma matéria, desde que entendam muito bem interpretação, saibam redigir texto, isso é o principal para eles”. Por essas razões, a diretora considerava que não valia a pena incluir o aluno mais velho no projeto (mesmo sabendo de sua adequação etária conforme as regras do projeto), uma vez que mesmo defasado era um bom aluno e não era “responsável” por seu atraso escolar (entrada tardia no sistema sem múltiplas repetências), e sua inclusão nessas turmas poderia vir a prejudicá-lo. Como este aluno é retratado como “merecedor”, ele é “poupado” de uma trajetória potencialmente prejudicial pela diretora, que avalia a política negativamente.

Os relatos apresentados – de uma agente que avalia a política positivamente e de outra que a interpreta criticamente – têm em comum uma espécie de “perfil ideal” de aluno de projeto, aos olhos dos membros da comunidade escolar: jovens cuja distorção idade-série evidenciou uma dificuldade de aprendizagem – mesmo sem relação direta com múltiplas reprovações – que justificasse sua inclusão nas turmas de projeto.

6.2 Menos do que pragmáticos: o mínimo possível para os “não merecedores”

Ao descrever os tipos de reação que os alunos poderiam ter em relação à possibilidade de inclusão nas turmas de projeto, as agentes educadoras (inspetoras) entrevistadas dizem que, ao passo que alguns se sentem injustiçados e discriminados ao serem incluídos nas turmas “do pessoal que não quer nada”, outros desejam ser inseridos nelas. Nas palavras da agente, “tem aquela turma do ‘por que que eu não estou lá? Não tem problema repetir, não, que ano que vem eu tô na idade e vou pro Acelera e vou passar de qualquer forma’”. Outra agente educadora narra, ainda, o caso de um aluno que “teve o desplane de repetir” achando que ia haver Acelera no ano seguinte, o que acabou não acontecendo.

O exemplo que ilustra o segundo tipo de resposta oferecida pelos burocratas implementadores aos cidadãos-usuários parece ocorrer nesse cenário. Trata-se de um tratamento aquém das possibilidades pragmáticas dos agentes, que pode significar a limitação máxima do serviço oferecido e geralmente acontece como uma forma de punição do usuário.

Ao entrevistarmos um aluno com dois anos de defasagem idade-série inserido em uma turma regular de oitavo ano na escola Sigma, perguntamos por que razão ele não estava em turma de projeto. O aluno então explica que “eles [a direção] nunca quiseram”.

Eles falam que é o computador. Sempre que eu peço pra eles, eles falam: “Ah, é o computador que escolhe direto, o computador mexe sozinho”. Eles falam. Nunca vi isso, computador mexer sozinho (aluno do oitavo ano de turma regular).

A situação de defasagem do aluno e o aparente impedimento de sua entrada no projeto, apesar de seu desejo expresso de ser incluído a fim de acelerar a conclusão do ensino fundamental, sugere a hipótese de que ele tenha sido considerado um “aluno esperto” e, portanto, “menos merecedor”, que buscava usar a política para atender a um interesse próprio. Para esse aluno, não parecia haver uma grande mobilização por parte dos agentes (como nos casos anteriores) para atender à sua demanda, que encontraria eco lógico na política.

6.3 Apenas pragmáticos: o (aparente) possível em meio a condições não ideais

O último tipo ideal de resposta se encontra entre os empenhos máximos e mínimos e diz respeito às práticas provavelmente mais comuns na linha de frente: “fazer o que (se percebe que) pode ser feito”. Para Maynard-Moody e Musheno (2003), ainda que os agentes de nível de rua tenham entrado em suas profissões como idealistas, as condições de trabalho adversas que enfrentam muitas vezes os levam a sucumbir a um pragmatismo que busca “salvar a quem se pode”, ou seja, aqueles que oferecem maior chance de retorno a seus esforços. Para ilustrar esse tipo de racionalidade, fazemos referência à aparente lógica de organização de turmas e alocação de professores na escola estudada, por meio da trajetória específica de um grupo de alunos.

A professora Gisela, generalista nos anos iniciais, havia entrado na escola em 2013 e logo recebeu uma turma de projeto composta por alunos repetentes do terceiro ano, que ainda tinham dificuldades de alfabetização. Segundo ela, tratava-se de uma “turma muito difícil, crianças muito sem educação, comportamento horrível”, e teria sido essa a razão de lhe entregarem tal turma: “Quando você chega numa escola nova, te dão geralmente a pior turma, a turma que ninguém quer, e essa turma é uma turma que ninguém quer”. Ao fim de seu primeiro ano com a turma, Gisela conta que reprovou grande parte dos alunos, por acreditar que ainda tinham problemas de alfabetização. Em 2014, Gisela saiu da escola e os alunos cursaram novamente o projeto com outra professora. Ao voltar em 2015, Gisela foi novamente alocada com os mesmos alunos, agora inseridos em outra turma de projeto (Aceleração 1).

Em 2016, o ano em que realizamos as entrevistas e observações, estes mesmos alunos – que apresentavam dificuldade de alfabetização no terceiro ano e que

havia passado por três anos consecutivos de projeto – foram inseridos em uma mesma turma regular no sexto ano, em que teriam acesso a professores de diversas disciplinas. Essa turma também recebeu alunos retidos no sexto ano em 2015 e alunos vindos de outras escolas. Nas palavras da professora de matemática, “ficou uma turma bem difícil de trabalhar”. A situação parece ter sido agravada pela alocação de uma professora de português recém-chegada à escola para essa turma específica, ao passo que as outras duas turmas de sexto ano do mesmo turno tinham professores mais experientes nessa disciplina. Segundo a professora de matemática, a professora nova de português “entrou num dia e saiu no outro”, por não ter conseguido lidar com a dificuldade de trabalhar com os alunos demasiadamente agitados. Dessa forma, eles haviam ficado sem aulas da disciplina desde o início do ano (ao menos até a época da entrevista, que ocorreu em julho).

Quando indagávamos aos agentes a razão por trás da decisão de manter os alunos todos juntos em mesma turma, muitos mencionavam uma motivação pedagógica. Ao saber que aquela turma concentrava alunos com mais dificuldade, os professores supostamente promoveriam um trabalho diferenciado, que os beneficiasse. Contudo, ao entrevistarmos as agentes educadoras, segundo as quais o agrupamento dos alunos teria sido prejudicial “não só no pedagógico, mas na disciplina também”, outras motivações pareciam existir por trás dessa decisão organizacional.

O que que acontece, essa mistura por um lado é boa, por outro... a gente não sabe a fórmula, né? A gente quer descobrir a fórmula porque essa turma que não é muito boa atrapalha o rendimento daquelas crianças que querem realmente aprender, que a gente poderia fazer um trabalho melhor e ter um resultado melhor na escola (agente educadora).

Ao fazer referência às crianças “que querem realmente aprender”, com quem poderia ser feito um “trabalho melhor”, a fala da agente transparece um outro tipo de racionalidade existente na organização de turmas na escola: um pragmatismo de “salvar quem pode ser salvo”. O agrupamento de alunos com maior dificuldade (comumente considerados mais “problemáticos”) em turmas específicas, bem como o encaminhamento de professores mais novos para o trabalho com esses alunos, sugere uma alocação desigual de recursos no interior da escola. Esta parece se basear na tentativa de “proteger” os alunos/usuários mais mercedores do serviço em questão (educação escolar), que parece não estar disponível a todos em um contexto estrutural desafiador. Ainda que se possa compreender esse tipo de improvisação pragmática em meio ao cenário existente, é importante refletir sobre as consequências dessas ações, uma vez que, muitas vezes, quem mais precisa da escola é excluído das melhores chances de acesso a uma escolarização mais eficiente.

Essa reflexão é pertinente tanto na perspectiva da alocação dos alunos como na dos professores entre as turmas – ambas dizem respeito à gestão pedagógica do

processo de escolarização e à reprodução das desigualdades escolares. Os desafios se situam não só nas percepções a respeito das políticas implementadas na escola, mas também na cultura profissional dos agentes, que via de regra se pauta por critérios corporativos que atentam contra a equidade.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os casos reconstruídos anteriormente – que indicam uma aparente diferença no atendimento aos alunos, seja na oferta de um reforço escolar individualizado ou na tentativa de extensão/restrição dos critérios de elegibilidade da política – sugerem que as lógicas de ação dos implementadores vão além da obediência estrita às diretrizes formais. Para além de parâmetros objetivos ou motivações pedagógicas, incentivos morais parecem permear o exercício discricionário dos agentes.

Esses processos de julgamento, classificação e seleção que incidem sobre os diferentes usuários da política, no entanto, podem ter efeitos excludentes, uma vez que os alunos considerados “não merecedores” frequentemente são aqueles que já acumulam processos de exclusão anteriores à escola. Dessa forma, é possível perceber que, mesmo na implementação de políticas destinadas à compensação de desvantagens de grupos historicamente desfavorecidos, diversos são os fatores que podem contribuir para uma eventual (re)produção de desigualdade.

Um desses fatores pode ser encontrado nas próprias condições estruturais oferecidas pela escola selecionada. Diante da carência de recursos materiais e humanos para atender um quantitativo numeroso de alunos, o corpo docente-administrativo relata uma intensa sobrecarga de trabalho e questiona a missão da instituição. Nesse cenário, há indícios de priorizações na alocação dos poucos recursos existentes, e de que o trabalho com os projetos – visto como uma demanda adicional numa escola já sobrecarregada – não seria considerado relevante.

Além disso, para a maioria dos agentes entrevistados, o próprio desenho da política não favoreceria a aprendizagem efetiva dos alunos com atraso escolar. O material padronizado considerado defasado e o formato de polivalência do professor especialista dificultariam o sucesso dos projetos. Ainda assim, alguns relatos mostraram estratégias de enfrentamento a essas limitações por meio de arranjos colaborativos entre professores para tentar efetivar a proposta para o público-alvo.

Por último, fatores relacionados à percepção predominante dos “alunos de projeto” como indisciplinados e desinteressados alimentavam o senso prático-moral dos agentes que diferenciava alunos “merecedores” e “não merecedores” com base, sobretudo, em sua “boa vontade cultural” e seu *ethos* de esforço escolar. Esse tipo de julgamento tende a reduzir a identidade dos alunos a uma representação binária estereotipada, que esconde estigmas histórica e socialmente construídos. Mais do que isso, promovem classificações que potencializam a perpetuação de uma condição

de exclusão, por parte de uma das principais instituições sociais convocadas para promover sua superação.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. C. **O destino dos mais fracos**: a inclusão subalterna. Um estudo sobre alunos inseridos em classes de aceleração da aprendizagem. 2015. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- BARBOSA, T. M. M. F. **A implementação do Projeto Acelerar para Vencer (PAV) em uma unidade escolar**: das intenções às ações. 2013. Tese (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2013.
- BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. *In*: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). **Escritos de educação**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 43-72.
- COSTA, J. A.; CASTANHEIRA, P. A liderança na gestão das escolas: contributos de análise organizacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 1, p. 13-44, jan./abr. 2015.
- COSTA, M.; SILVA, G. M. D. Amor e desprezo: o velho caso entre sociologia e educação no âmbito do GT 14. **Revista Brasileira de Educação**, n. 22, p. 101-120, jan./abr. 2003.
- GRIS, P. C. **Implementação do Programa Correção de Fluxo**: repercussões no processo de escolarização de alunos participantes. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, Santa Catarina, 2015.
- HANUM, V. **Implementação do Programa de Aceleração da Aprendizagem em Rio Verde (GO)**: uma análise pedagógica. 2010. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010.
- LIMA, L.; D’ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIMA, M. de F. M. **Correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro (2009-2014)**: aspectos da política e as trajetórias dos alunos. 2016. Tese (Doutorado) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers and counselors: stories from the front lines of public service.** Ann Arbor, United States: The University of Michigan Press, 2003.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 15-35, abr. 2002.

OLIVEIRA, A. C. P. **As relações entre direção, liderança e clima escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro.** 2015. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. **Determinantes da repetência escolar no Brasil: uma análise de painel dos censos escolares entre 2007 e 2010.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1703).

OLIVEIRA, M. M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores.** 2017. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PARENTE, M. M. A.; LÜCK, H. **Mecanismos e experiências de correção do fluxo escolar no ensino fundamental.** Brasília: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1032).

PEREIRA, L. **A escola numa área metropolitana.** São Paulo: Pioneira, 1967.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 41-87, 2011.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 6-21, maio/ago.1991.

SANTOS, J. C. **O gerencialismo no novo modelo de educação pública da cidade do Rio de Janeiro (2009-2012): origens, implantação, resultados e percepções.** 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SOARES, S. S. D. **A repetência no contexto internacional: o que dizem os dados de avaliações das quais o Brasil não participa.** Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1300).

TURA, M. L. R.; MARCONDES, M. I. O mito do fracasso escolar e o fracasso da promoção automática. **Cadernos de Educação**, Pelotas, Rio Grande do Sul, n. 38, p. 95-118, jan./abr. 2011.

